

GOBERNABILIDAD
Y DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA
EN LOS PAÍSES ANDINOS
El caso de Bolivia, Ecuador y
Perú en los años noventa

Esther del Campo García



documentos



Serie: América Latina

Número 11. Gobernabilidad y descentralización político-administrativa
en los países andinos: el caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años
noventa

© Esther del Campo García

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL:<http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, abril de 2006

**GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA
EN LOS PAÍSES ANDINOS:
EL CASO DE BOLIVIA, ECUADOR
Y PERÚ EN LOS AÑOS NOVENTA**

Esther del Campo García*

Abril de 2006

*Profesora Titular, Universidad Complutense de Madrid

La construcción histórica del Estado nacional y los “paradigmas” descentralizadores en América Latina

Los países latinoamericanos se constituyeron como repúblicas independientes a comienzos del siglo XIX, sobre las bases de una organización territorial unitaria. Constituyen una excepción los estados federales en Argentina, Brasil, México y Venezuela (Carmagnani, 1993)¹. Pero independientemente de la fórmula de organización territorial recogida constitucionalmente, en todos los casos, y ahora ya sin excepciones, el desarrollo político-administrativo, económico y social se hizo sobre una base fuertemente centralista (Véliz, 1984), que terminó con los procesos de consolidación de estos estados-nación para mediados del siglo XIX.

Este fuerte centralismo no significó, por el contrario, que no se produjeran frecuentes enfrentamientos entre el centro y las periferias en cada país; muy frecuentemente, estos conflictos terminaron desencadenando guerras civiles en las que los actores principales eran caudillos regionales que, bajo las banderas de conservadores o liberales, intentaban disputar al centro, el predominio o hegemonía oligárquica. El triunfo último de los liberales permitió la consolidación del Estado-nación como un Estado oligárquico liberal, que se impondría finalmente a fina-

1. Explicar por qué existen sólo cuatro estados federales, cuando constitucionalmente en todas las repúblicas se mimetizó el modelo constitucional norteamericano es importante. Consideramos que además de que en estos casos nos encontramos con los estados más grandes y complejos territorialmente hablando, la razón fundamental tiene que ver con la incapacidad de una parte de la oligarquía para imponerse al resto, especialmente en estos territorios donde ya desde comienzos del siglo XIX se había producido un proceso de diversificación de intereses económicos, políticos y sociales importante. Esto significa, de hecho, afirmar que en aquellos casos donde la oligarquía o un sector de ella logró imponerse, la consolidación de un Estado nacional centralizado fue más rápida, caso de la oligarquía del valle central en Chile, que terminó estableciendo un Estado fuerte ya en la Constitución de 1832.

les del siglo XIX. Las diferencias regionales siguieron existiendo, pero fueron subsumidas en ese proceso de construcción de una nación política y, en algunos casos, también cultural.

Este centralismo político-administrativo ha condicionado de manera permanente las estructuras institucionales pero también el comportamiento de los actores, independientemente de las diferentes etapas que se han dado: Estado Oligárquico Liberal; Crisis del Estado Oligárquico; Estado Populista Corporativo (o Nacional-Popular en la terminología de Alain Touraine), Estado Desarrollista y, después de los procesos de transición política, Estados Democráticos pero con fuertes componentes neoliberales.

En realidad, los primeros intentos de descentralización político-administrativa se inician durante los años sesenta del siglo XX, y se inscriben en los programas de planificación regional, alentados por los estados desarrollistas, para fortalecer el proceso de industrialización por sustitución de importaciones y ampliar las bases de un mercado interno para estos productos. Dentro de estos planes de planificación regional, podríamos distinguir dos etapas²: una primera, conocida como de “Polos de Desarrollo”, donde el núcleo básico de articulación sigue centrándose en torno al Estado y a la nación (planificación centralizada) y, a partir de éste, se pretende fortalecer y articular el desarrollo nacional a través de la creación de polos de desarrollo regional. Esta descentralización es vertical, centralista y con débiles elementos de integración horizontal. En una segunda etapa, este modelo se denominará “Desarrollo Regional Integral” (alentada especialmente por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES] de la CEPAL³), y aunque se incluye dentro de la industrialización por sustituciones de

2. Una excelente exposición de los “paradigmas” de desarrollo regional en América Latina en los últimos 40 años se encuentra en Barrera (1999).
3. Sobre la importancia de esta institución para estimular los procesos de planificación regional en América Latina, véase ILPES (2003).

importaciones, trata de complementar el desarrollo industrial con medidas para fortalecer el ámbito rural. Se trata también de un Estado fuertemente centralista, paternalista y con rasgos autoritarios, pero aquí ya se produce una mayor desconcentración funcional y administrativa. En esta coyuntura se crean un buen número de Corporaciones de Fomento al Desarrollo, que pretenden dotar al Estado de anclajes regionales y que significan el inicio de una importante descentralización funcional.

Pero es en la década de los ochenta cuando en América Latina se inician los primeros procesos de descentralización político-administrativa. El propio concepto de descentralización genera diferentes interpretaciones: para unos, la descentralización es un arreglo institucional que norma un contrato social entre el Estado y la sociedad civil, en dos sentidos: a) un contrato que transfiere (o devuelve) a la sociedad civil tantas funciones y competencias como le sea posible absorber sin la pérdida sostenida de bienestar social; b) un arreglo basado en el principio político de la subsidiariedad y en el principio ético de la solidaridad. Dice Boisier (1997) que, para el caso concreto de América Latina, la descentralización se vincula, por tanto, con una intención manifiesta de “recuperación del verdadero federalismo”.

El mismo Boisier enfatiza la estrecha relación existente entre la centralización y la descentralización, por ello cuestiona aquellos planteamientos reduccionistas que tienden a ubicarlas como opciones opuestas; lo necesario sería una adecuada combinación entre centralización y descentralización, que tomara en cuenta las particularidades de los contextos nacionales y regionales. En este sentido, se plantea como condición para la descentralización haber completado el proceso de constitución del Estado-nación. La fragilidad de los estados nacionales es asunto complicado de analizar. No sólo existen explicaciones históricas que podrían darnos cuenta de las dificultades por las que han atravesado muchos de estos países, sino que la profunda heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas en la actualidad y el enganche diferenciado al nuevo modelo económico han producido una fuerte segmentación terri-

torial en el interior de estos estados. En algunos casos, estos procesos de sobrecomplejidad territorial se ven alineados con la existencia de narco-tráfico, guerrilla, paramilitares, criminalidad, delincuencia y un largo etcétera. Todos ellos procesos que cercenan la autoridad estatal y que significan fuertes requeiebros al Estado nacional.

Para otros, la descentralización se concibe como la adecuación y la modernización del aparato del Estado a las necesidades emergentes de desarrollo de las regiones, que debe optimizar los recursos disponibles en beneficio de las poblaciones y lograr mejores niveles de administración.

Por su parte, Tavares de Almeida (1995) señala que el término descentralización no posee un significado preciso y, generalmente, se vincula a la reducción del campo de influencia del gobierno federal por medio de tres vías: a) el desplazamiento de la capacidad de decidir e implementar políticas por las instancias subnacionales; b) la transferencia a otras esferas del gobierno de la implementación y administración de políticas definidas en el plano federal; y c) el pasaje de atribuciones del área gubernamental al sector privado. De esta manera, el término descentralización se utiliza para hacer referencia a la reasignación, a la consolidación o a la devolución de funciones y recursos a instancias subnacionales.

A nuestros efectos, y dado que consideramos la descentralización como uno de los ejes prioritarios que pueden ayudar a conseguir un fortalecimiento institucional y una gobernabilidad democrática en América Latina, la descentralización político-administrativa se define como un proceso dinámico a medio y largo plazo que permite aumentar la legitimidad de estos sistemas políticos, a través de la elección y responsabilización de los niveles subnacionales (la concreción de estos mesogobiernos dependerá de la estructura territorial consolidada histórica, política y económicamente), y la eficacia en la prestación de servicios por parte de estas unidades (es decir, supone la transferencia de competencias –a discutir, el modelo de asignación de competencias– y recursos –la cuestión crucial de la financiación– de un nivel central de gobierno hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía).

Los principales argumentos que se han utilizado para adelantar los procesos de descentralización serían los siguientes:

a) *La descentralización permite aumentar la gobernabilidad.* Con frecuencia se señala que la descentralización contribuye a aumentar la gobernabilidad del sistema, por cuanto posibilita la difusión del conflicto por el poder, que en sistemas centralizados se concentra en la Presidencia de la República. Sin embargo, la gobernabilidad requiere también de legitimidad, eficacia gubernamental y ética en la acción pública, cuestiones que no necesariamente dependen de o son garantizadas por la descentralización. Por el contrario, algunas de las experiencias de descentralización en América Latina, especialmente en los primeros años de rodaje democrático, generan más bien condiciones de ingobernabilidad, producto en gran parte de la confusión, el caos y el solapamiento entre diferentes niveles de gobierno y administración. Por otra parte, los gobiernos y administraciones subnacionales y locales se encuentran con estructuras y burocracias poco preparadas para asumir las nuevas competencias y funciones, así como con fuertes resistencias políticas y sociales en torno a la descentralización. En suma, a veces la pérdida de gobernabilidad reduce el espacio para la descentralización pero también se pierde gobernabilidad por razones ajenas a la descentralización.

b) *La descentralización contribuye a mejorar la democracia.* La descentralización implica una mayor participación de actores políticos y sociales, la difusión del poder y la ampliación del proceso de toma de decisiones, el fortalecimiento de la autonomía de instancias subnacionales y organizaciones sociales y mejores condiciones para la prestación de servicios sociales a la población en los niveles regionales y locales. Un proceso paralelo a la descentralización administrativa y territorial, pero más importante desde nuestra perspectiva politológica, es la descentralización política que ha significado, en gran parte de estos países, la posibilidad de elección de los cargos de los niveles de gobiernos regionales y locales. Especialmente

de estos últimos, lo que ha llevado a hablar de un desarrollo político municipal considerable, con consecuencias políticas importantísimas para la legitimación de estas nuevas democracias.

La comunidad local, muchas veces articulada con otras, a través de redes sociales y comunitarias, se convertiría así en el eje de un nuevo modelo de desarrollo (donde se crearían espacios de participación popular en la gestión local, redefinidos como nuevas esferas públicas de ejercicio de una ciudadanía activa; la priorización por parte de los ciudadanos de las políticas a ser desarrolladas por los gobiernos municipales; la democratización de las informaciones y el acceso a los bienes y servicios públicos; y la construcción de una nueva cultura política, más democrática y participativa).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la descentralización es mucho más compleja que la “municipalización”, y que introduce algunas anomalías de “incardinación” con el Estado nacional e incluso de prestación de servicios en el ámbito local y/o supramunicipal⁴. En este sentido, consideramos de suma importancia discutir el papel que debe jugar el gobierno intermedio como eje en torno al que articular los distintos niveles de acción del Estado, para intentar construir tanto una propuesta nacional fundada en la diversidad regional y local, como fortalecer los vínculos entre el Estado y la sociedad en el interior de las unidades inferiores (municipios). No se trata, por tanto, de desestimar los argumentos democráticos y eficientistas que apostaron por la descentralización municipal, sino plantearnos si no sería mejor apostar por un abanico de territorios con elevada

4. Este proceso ha desencadenado, a juicio de algunos autores (Carrión, 2003), una marcada bipolarización entre lo local y lo central, produciendo varios efectos nocivos: el debilitamiento del contenido, la riqueza y la visión de lo nacional; la pérdida de importancia del orden intermedio, de lo regional; la desorganización del conjunto de la estructura estatal con la superposición y multiplicación de entidades estatales; y la hegemonía del poder municipal en la escena local que tiende a homogeneizar la cotidianidad y a difundir la autonomía de la pobreza (2003: 26).

descentralización. En este sentido conviene plantearse la necesidad de reconstruir politológicamente el concepto de *regional governance*.

Aunque brevemente quizás el ejemplo más visible de este “activismo democrático” sea el brasileño y, en especial, el caso de Porto Alegre⁵. Se refiere, por tanto, a un conjunto de ideas y prácticas de gestión local defendido por gobiernos de izquierda y progresistas, que enfatizan el aspecto de extensión —o radicalización— de la democracia y la ciudadanía, en términos políticos y económicos. Merecen destacarse como principales elementos de estas propuestas: la búsqueda de construcción de espacios de participación popular en la gestión local, redefinidos, más recientemente, como nuevas esferas públicas de ejercicio de una ciudadanía activa y de control sobre el Estado; la priorización por parte de la ciudadanía de las políticas a ser desarrolladas por los gobiernos municipales; la democratización de las informaciones y el acceso a los bienes y servicios públicos; y la construcción de una nueva cultura política, más democrática y participativa.

c) *La descentralización favorece la competitividad económica*. Éste constituye sin duda el principal argumento económico enarbolado por los políticos y técnicos neoliberales para apoyar esta propuesta. En este sentido, la descentralización se visualiza como parte de los esfuerzos y procesos de reforma del Estado en América Latina, dado que favorece la competitividad demandada por la apertura económica del nuevo modelo de desarrollo, aspecto difícil de lograr a través de las estructuras decisionales centralizadas. El Estado se convierte de este modo en un simple “facilitador” de la articulación del capital transnacional con los procesos locales. La descentralización permite devolver a la sociedad civil y, en particular, al capital privado, la libertad de operar su economía. Aunque estos ámbitos locales muchas veces quedan circunscritos a meros enclaves, con una débil o incluso nula integración regional y nacional.

5. Al respecto, entre la abundantísima información sobre este proceso, véase Moura (2000).

Este argumento es igualmente peligroso desde varias perspectivas: en primer lugar, porque no todas las unidades de gobierno o administración subnacionales, ya sean regionales o locales, serán capaces de asumir tanto a nivel económico (la financiación de la descentralización es un elemento que condiciona y determina todo el proceso de delegación de competencias) como burocrático. Es decir, muchos de los servicios descentralizados no sólo no serán más eficaces ni más baratos, sino que serán de difícil acceso para una buena parte de la ciudadanía. En segundo lugar, y merece la pena resaltar este aspecto, la descentralización podría ampliar los desequilibrios regionales previos, es decir, si no se crean los mecanismos de compensación adecuados, podría darse el caso de regiones o municipios que pudieran asumir estas competencias y otros que, por el contrario, se verían incapaces para abordarlas, lo que iría en detrimento de sus ciudadanos.

Sin embargo, como ha señalado Albuquerque (2004), el avance de los procesos de democratización y descentralización, con el consiguiente incremento de las funciones de las administraciones públicas territoriales, han ido abriendo paso a las estrategias de desarrollo local como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción de “abajo hacia arriba” y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas del desarrollo.

Estas iniciativas del desarrollo han surgido también por la tensión que establece la necesaria adaptación a la crisis y reestructuración económica. El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales, que han diseñado estas nuevas estrategias locales de desarrollo, han marcado la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía; es decir, el nivel mesoeconómico, que ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, de hacer política de desarrollo económico.

En esta línea, los criterios para la acción pueden ser muy variados (2004: 165-169): construcción de una oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial para microempresas y medianas empresas (servicios de información tecnológica y de mercados, de innovación de productos y procesos productivos, de capacitación técnica y gestión empresarial, de cooperación entre empresas, de comercialización y control de calidad, y de asesoramiento financiero); identificación de las unidades de acción apropiadas para este desarrollo económico mediante la elaboración de sistemas de información territorial (eslabonamientos productivos, localización territorial de las empresas, etc.); fortalecimiento de la capacidad de aprovechamiento de los recursos exógenos (debe evitarse la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales); acceso al crédito para estas empresas; fomento del asociacionismo y la cooperación entre distintas empresas y de diferente tamaño; necesidad de vincular las universidades regionales y los centros de investigación científica y tecnológica con los sistemas productivos locales; el aumento de la cooperación institucional, y un largo etcétera. Todo ello en la línea de destacar la importancia de los aprendizajes regionales en este desarrollo. Es decir, a veces la “infraestructura humana regional” y la “infraestructura de redes” son tan importantes como la infraestructura física para el desarrollo.

En este momento, la región andina presenta un mosaico multicolor de diversos enfoques y modelos de descentralización. La mayor parte de los países decidieron descentralizar, como parte de un movimiento más amplio de retorno o fortalecimiento de la democracia. Pero existen, al menos teóricamente, otros beneficios añadidos, que incluyen una mejor respuesta del Gobierno a los requerimientos de la ciudadanía, eficiencia en la asignación y producción, transparencia, participación de la sociedad civil y movilización de recursos públicos y privados adicionales.

Transición política y descentralización administrativa en los países andinos

Bolivia, Ecuador y Perú inauguraron la década de los ochenta con gobiernos en plena transición política a la democracia. Todos ellos provenían de regímenes autoritarios o, incluso, simplemente militares. Y la década de los ochenta significó no sólo un adecuamiento de las instituciones al régimen democrático, sino también profundas transformaciones sociales y económicas. El patrón básico del modelo industrializador anterior se desmoronó por completo, la deuda externa saltó espectacularmente y estos países se vieron abocados, sin excepción, a realizar profundas transformaciones en la estructura productiva y administrativa del Estado. Una de estas modificaciones tiene que ver con la nueva configuración territorial de estos estados y los procesos de descentralización política y administrativa.

La *historia boliviana* más reciente viene marcada sin duda por la revolución de 1952 —quizás las últimas elecciones presidenciales de diciembre de 2005 nos adviertan de la modificación de este patrón fundamental—, que se escenifica con un período de entendimiento entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el partido político más importante durante varias décadas, y la Central Obrera Boliviana (COB), a través de medidas como la reforma agraria y la nacionalización de la actividad minera (que supuso la creación de la empresa estatal COMIBOL). Es el inicio también de un proceso de colonización masiva de Santa Cruz y el incipiente surgimiento de unos intereses diferenciados de los del centralismo político paceño. El MNR trató, sin mucho éxito, de copiar el modelo político mexicano de partido hegemónico, bajo la fachada de instituciones democráticas formales y la implantación del Estado como el eje de la actividad económica y protagonista absoluto del patrón desarrollista de los años sesenta y setenta. Sin embargo, el desenlace fue más complicado de lo esperado. La COB ganó una autonomía absoluta respecto al MNR y,

a partir de los sesenta, las demandas corporativas tensaron profundamente el modelo revolucionario; las Fuerzas Armadas adoptaron una posición más reformista, abanderando la nueva Doctrina de la Seguridad Nacional y convirtiéndose poco a poco en el eje conductor de todo el sistema político, mientras que el fracaso del proyecto revolucionario del Che Guevara significó, de hecho, el punto final de la izquierda comunista en este país.

A pesar de la resistencia popular, la derecha facilitó el acceso al poder de Hugo Bánzer (1971-1977), que estableció un Estado burocrático-autoritario, que contaba con el apoyo de militares de orientación desarrollista, jóvenes tecnócratas provenientes de la sociedad civil y el MNR (de Paz Estenssoro), así como la Falange Socialista Boliviana. El régimen autoritario de Bánzer pretendió “reordenar” la sociedad boliviana, trastocando los intereses corporativos, especialmente de los sectores obreros de la minería, y generando una expansión burocrática del Estado clientelar, que no se sustentaba sobre el éxito del modelo económico. El fracaso del modelo de capitalismo desarrollista, las tensiones internas en el interior de la coalición gobernante —especialmente entre sectores de las Fuerzas Armadas— y la presión internacional, tanto de Estados Unidos como del resto de los países andinos, obligaron a Bánzer, en el marco de la Constitución de 1967, a convocar elecciones en 1978, anuladas por fraude, y que tuvieron lugar finalmente en mayo de 1979. Sin embargo, la incapacidad de superar la fragmentación política y la dificultad a la hora de alcanzar acuerdos en el Congreso para elegir al presidente retardaron la elección de Hernán Siles Zuazo (líder de la Unión Democrática Popular), el cual accedió finalmente al poder en octubre de 1982, tras varios golpes de Estado por parte de los militares.

El Gobierno de Siles Zuazo vivió en una crisis permanente: las irre-frenables pugnas corporativas, la inestabilidad dentro de la coalición partidista de Gobierno, el proceso de hiperinflación (la inflación alcanzó en la primera mitad de 1985 una tasa anual del 26.000 por

100) y el incremento de la polarización y sobreideologización del sistema político boliviano significaron un asedio definitivo al presidente, que presentó su renuncia en 1985. Tampoco contó el Gobierno de la UDP con el apoyo de los Comités Cívicos Regionales que venían exigiendo una inmediata descentralización política y administrativa del país. A pesar de las diferentes posiciones políticas y capacidades organizativas de estos comités, todos ellos defendían la creación de gobiernos departamentales que se conformarían sobre la base de asambleas, cuyos miembros deberían ser elegidos por sufragio directo; el establecimiento de mecanismos que garantizaran el control de los recursos departamentales; y una profunda autonomía regional.

Las elecciones presidenciales de 1985 se acompañaron, por primera vez desde 1948, de elecciones municipales, que reflejaron extensamente la fragmentación partidista del país. Víctor Paz Estenssoro (MNR) fue elegido presidente por cuarta vez (1985-1989), aunque su política económica significó un cambio brusco en la posición tradicional de este partido: lucha contra la hiperinflación, reducción del déficit fiscal; liberalización de los precios de bienes y servicios; política cambiaria flexible; congelamiento de sueldos y salarios; liberalización de las importaciones; reforma tributaria, y una fuerte reducción del empleo en el sector público⁶. Estos objetivos significaron el cierre de las minas del Estado (y la consiguiente expulsión de 23.000 mineros) y el desmantelamiento de las bases sociales de las combativas organizaciones sindicales. Se inicia también un período de acuerdos entre tres de las principales fuerzas políticas, MNR, MIR

6. Los procesos de privatización y de regulación fueron los principales componentes de la estrategia de liberalización desde mediados de los ochenta. Sin embargo, en ambos casos las limitaciones que provenían del peculiar equilibrio de fuerzas boliviano, hicieron inviable la privatización de algunos sectores (como el del agua) o imposible de lograr bajo la privatización en estado puro (especialmente en el sector de servicios públicos).

(Movimiento de Izquierda Revolucionario) y ADN (Acción Democrática Nacionalista), que permitió el nombramiento de los cuatro siguientes presidentes (ninguno consiguió más del 34% de los votos), asegurando así la gobernabilidad del país a través de una especie de parlamentarización del presidencialismo⁷. Este pacto entre élites partidistas tradicionales inauguró un período de relativa estabilidad política y de moderado crecimiento económico que continuó hasta finales del 2003. El clientelismo de los partidos tradicionales fue impugnado durante este tiempo por movimientos indígenas radicales (kataristas) y sectores populares urbanos con una fuerte tradición sindical y de acción directa. El período de gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1994-1998) significó una profunda transformación en todos los ámbitos: se liberalizó la economía (la Ley de Capitalización permitió privatizar las empresas públicas más importantes), se amplió la participación social (con la aprobación, primero, de la Ley de Participación Popular y, a continuación, de la Ley de Descentralización Administrativa), y se intentó modernizar la Administración Pública⁸. Es precisamente esta década la que significó la profundización del proceso de descentralización municipalista más importante de toda América Latina.

7. Para Mayorga (2001), la clave del presidencialismo parlamentarizado no reside tanto en el establecimiento del mecanismo del voto de censura constructivo (como plantea Linz), como en la lógica de coaliciones interpartidistas para formar gobierno y en la elección congresual del presidente, que han incidido de forma positiva en la estructura y funcionamiento del sistema político boliviano.
8. Algunos autores han valorado como fallidas las tres reformas administrativas más importantes que se sucedieron desde finales de la década de los ochenta: la Reforma Administrativa y del Servicio Civil, el Plan de Integridad Nacional y el Plan de Reforma Institucional. Fallidas porque ninguna de ellas logró la efectiva implantación de la Ley SAFCO, que pretendía desarrollar un sistema efectivo de control financiero a la Administración y al Gobierno (Oriol Prats, 2004).

Por su parte, la *vida política ecuatoriana* más reciente también ha venido marcada por un fenómeno político que tuvo su origen en los años cuarenta y cincuenta. El populismo “a la ecuatoriana”, ejemplificado en el *velasquismo*⁹, supuso el fin del fraude electoral de la época liberal (la defensa de las libertades fue una de las banderas del movimiento), el impulso del progreso, la independencia en política exterior y el interés por aumentar la participación y las movilizaciones populares. Durante los años cincuenta, se implantó el cultivo del banano, principalmente en la zona de la costa, lo que permitió la aparición del trabajador libre y el asalariado. En los sesenta y setenta, las políticas reformistas de los gobiernos militares¹⁰, así como los ingresos económicos derivados de la explotación petrolera contribuyeron a la relativa modernización de la sociedad. El Estado se convirtió en el primer agente económico mientras que las Fuerzas Armadas se convirtieron a su vez en verdadero actor político.

En enero de 1976, el general Guillermo Rodríguez Lara fue reemplazado como jefe del Estado por los tres comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. El malestar popular, el despertar de la oposición política y, sobre todo, la división del Ejército, pusieron fin a la experiencia autoritaria reformista y abrieron el camino para una “apertura controlada”, que culminaría en 1978 con la aprobación de la Constitución. El texto cons-

9. José María Velasco Ibarra fue presidente en cinco ocasiones distintas (1934-1935; 1944-1947; 1952-1956; 1960-1961 y 1968-1972). El populismo ecuatoriano es muy peculiar porque no generó proteccionismo del Estado, al no ser producto de una alianza entre una burguesía industrial emergente y el proletariado; por el contrario, se trató de un populismo paternalista ante la inexistencia de una estructura de bases sindicales.
10. En 1964 se promulgó la Ley de Reforma Agraria que significó una profunda transformación de la sociedad ecuatoriana. La abolición de la hacienda provocó una crisis política en el bipartidismo ecuatoriano (todavía conservador y liberal, dado que la Federación Nacional Velasquista tuvo un carácter netamente electoral), permitiendo la aparición de nuevas fuerzas políticas, más o menos coyunturales, que se orientaron a defender los intereses de la nueva burguesía.

titucional, que definía como criterio básico la defensa de la unidad nacional, también disponía la división del territorio en provincias, cantones y parroquias. El proceso de modernización de la sociedad ecuatoriana había agudizado la división regional entre la sierra y la costa, entre Quito –centro político y administrativo del país– y Guayaquil –símbolo del poder económico emergente–, impregnando las identidades políticas. Por otra parte, los “levantamientos” de las organizaciones indígenas representantes de la costa, la sierra y la amazonía, agrupadas a partir de 1986 en la CONAIE (Confederación Nacional de Asociaciones Indígenas del Ecuador) y la irrupción del movimiento indígena como actor político –a través del Movimiento Unidad Plurinacional Pachacutik-Nuevo País– alteraron significativamente el mapa político ecuatoriano.

Durante los años noventa, la caída de la renta petrolera y el crecimiento de la deuda externa redujeron considerablemente la capacidad del Estado para intervenir en la actividad económica, redistribuir los recursos públicos y arbitrar los conflictos sociales. En tales circunstancias, los grupos y actores sociales presionaron a los distintos gobiernos para asegurar o recuperar su acceso privilegiado a los recursos públicos, agudizando así la crisis económica y acelerando la polarización social, étnica y regional.

Se ha señalado que *Perú* transitó durante el siglo XX por sucesivas etapas de civilismo, populismo y militarismo que marcaron profundamente el país. Durante los años setenta, la presencia de gobiernos militares con un carácter marcadamente reformista significó el punto final del Estado oligárquico y la incorporación y posterior movilización de las capas populares y medias de la sociedad. Esta etapa militar tuvo dos períodos claramente diferenciados: un primer ciclo de carácter izquierdista, popular y nacionalista, dirigido por Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y, una segunda etapa más centrista, comandada por el general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980). Entre las políticas más populares del Gobierno de Velasco Alvarado se encontraban la reforma agraria, la

nacionalización de la industria pesquera, la promulgación de la ley de industrias, la creación de las comunidades laborales, la reforma educativa, etc. Muchas de estas medidas incidieron positivamente en el aumento de la participación popular y en la reivindicación de lo “cholo”. Sin embargo, el crecimiento de la inflación, el endeudamiento externo y la reaparición de los conflictos sociopolíticos, marcaron la progresiva transformación del régimen militar nacionalista a uno más autoritario y conservador. El propio Gobierno militar fue el encargado de preparar el camino de transición a la democracia, convocando una Asamblea Constituyente en 1978, que promulgó la Constitución peruana de 1979 y abocó finalmente a las elecciones generales y municipales de 1980.

En los tres casos analizados, el contexto político de la descentralización, fundamentalmente administrativa, viene marcado por el gradual y tortuoso proceso de transición política a la democracia, “controlado” o “vigilado” por las Fuerzas Armadas, “sospechoso” para sectores de la oposición política que mostraban su desconfianza ante la marcha e institucionalización del cambio, y “esperanzado” para otra parte de la sociedad política que veía abrirse posibilidades para ganar autonomía política y económica.

Las experiencias descentralizadoras en Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa

La *descentralización boliviana* comenzó con las elecciones municipales que se celebraron en 1987. Hubo que esperar hasta mediados de los noventa para que se dictara un amplio conjunto de leyes orientadas a la descentralización del país. En 1994, se aprobó la Ley de Participación Popular (LPP), instrumento de ejecución principal del proceso de descentralización boliviano. Este proceso, eminentemente municipal¹¹, dejó, sin embargo, incompleto el patrón de relaciones políticas y administrativas en el grado intermedio¹². La Ley redefinía los límites de las municipalidades para que abarcaran tanto áreas rurales como urbanas (lo que permitió ampliar la jurisdicción de las municipalidades a todo el territorio), reconociendo la personalidad jurídica de comunidades y pueblos indígenas¹³, comunidades campesinas y juntas de vecinos como organi-

11. El impulso de la Ley fue tan importante que a lo largo de la década de los años noventa, el número de municipios pasó de 24 a 316, sus recursos saltaron del 3% al 33% del presupuesto nacional y el 59% de los que ocuparon los cargos se definieron como indígenas.
12. La reforma de la Constitución de 1993 ya había municipalizado una parte del presupuesto nacional, y había traído como consecuencia la desaparición de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES), con lo que se pretendía poner punto final a las reivindicaciones descentralizadoras regionales.
13. Dos años más tarde se promulgó la Ley de Reforma Educativa que ampliaba las formas de participación de estas comunidades –definiéndolas como tierras comunitarias de origen (TCO)–, y que junto a la LPP se han interpretado como espacios sustanciales para la construcción y expresión de identidades diferentes y la participación activa de minorías marginadas. Sin embargo, los acontecimientos que se han venido sucediendo desde octubre de 2003 parecen desvelar cómo determinadas formas de exclusión podrían estar implícitamente contenidas en esta propuesta de “reconocimiento” y reordenamiento territorial incorporada en dichas reformas. Aunque no es objetivo de este trabajo, para una discusión en este sentido, véase Regalsky (2004).

zaciones territoriales de base (OTB). Sobre la base de participación de estas OTB se establecieron Comités de Vigilancia –comités de ciudadanos responsables del control y seguimiento de la administración de los recursos y ejecución de los planes por los gobiernos municipales– con derecho a vetar y remover a las autoridades locales.

La ley transfirió a los gobiernos municipales toda la infraestructura física de educación, salud¹⁴, deportes, microriego y caminos vecinales, para su administración, mantenimiento y renovación. Se estableció una modalidad de distribución de recursos fiscales por coparticipación tributaria (se pasó del 10% al 20% de las recaudaciones anuales de los impuestos nacionales) para los municipios a través del principio de la distribución igualitaria por habitante y con un mecanismo automático y proporcional de transferencia. Los ingresos municipales quedaron constituidos por el impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes (impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves), las patentes y los impuestos establecidos por los municipios dentro de su ordenanza municipal. Por último, se estableció la planificación participativa para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal y de los Planes Operativos Anuales. En suma, podríamos decir que el proceso de municipalización se completó: se transfirieron competencias, propiedades, recursos, responsabilidades y mecanismos de control político.

La LPP se planteó también en un contexto discursivo de reconocimiento de lo indígena, de reforzamiento de la sociedad civil y del poder local. En este sentido el vicepresidente de Sánchez de Lozada, un líder indígena aimara, ex secretario de la Confederación Sindical Unida de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), argumentó que se esta-

14. La Ley de Diálogo Nacional del año 2001 también transfirió los gastos corrientes (personal) de educación y salud, que estaban centralizados en la administración del Gobierno nacional, derivándolos al presupuesto municipal sin que quede claro la forma de financiamiento de los mismos.

ba pasando “de una democracia del voto a una democracia social, étnica, cultural y económica” cuya base “era el reconocimiento legal de la personería jurídica de las organizaciones llamadas territoriales de base” (Cárdenas, 1997: 21); ésto tuvo importantes consecuencias en la incorporación de los sectores campesinos e indígenas al Estado y a la sociedad boliviana. La incorporación política vendría un poco más tarde¹⁵.

A pesar del desarrollo de las competencias y recursos municipales, la LPP dejaba inconcluso el papel de los departamentos; ello significó que al año siguiente se dictara la Ley de Descentralización Administrativa, que buscaba definir el proceso de descentralización en el ámbito departamental, reconcentrando los recursos y responsabilidades del ámbito nacional en las prefecturas departamentales. Conforme a esta ley, el prefecto presidía el ejecutivo departamental y era designado por el presidente de la República –hasta diciembre de 2005–, siendo acompañado de un cuerpo de consejeros nombrado por los municipios.

Con la descentralización de la gestión pública, la participación de los gobiernos municipales en la ejecución de la inversión pública se incrementó sustancialmente. Antes de la LPP, la inversión realizada por las instituciones locales no alcanzaba el 8%, del total de la inversión pública y en 1999 alcanzó un máximo de 21,3% (Lathrop, 2004).

Las elecciones municipales de diciembre de 1995 fueron las primeras realizadas tras la “municipalización” del territorio y significaron un duro revés para las expectativas del MNR, partido que había promovido la LPP y, por el contrario, un éxito para los otros socios de la coalición

15. La oposición al Gobierno de Bánzer (1998-2002), la crisis económica de 1998 y la campaña de erradicación de la coca contribuyeron a impulsar las movilizaciones de varios sectores sociales. Pero además esta movilización acarrió importantes consecuencias políticas: Evo Morales organizó la protesta de los campesinos cocaleros y los incorporó al Movimiento al Socialismo (MAS) mientras que Felipe Quispe hizo otro tanto con los campesinos aimaras agrupados en la CSUTCB al integrarlos al Movimiento Indígena Pachacutik (MIP) en el 2001.

gubernamental, la Unión Cívica Solidaridad y el Movimiento Bolivia Libre. El MNR continuó siendo el primer partido del país con algo más del 20% del apoyo electoral (el presidente había alcanzado la Presidencia con el 36,22% del electorado), y terminó controlando el 38% de las alcaldías. Sin embargo, la experiencia dejó al MNR con menos apoyo en el medio urbano, puesto que de las diez principales ciudades del país, sólo obtuvo la alcaldía de una de ellas.

A partir de 1997, la convocatoria de Diálogo Nacional del entonces presidente Sánchez de Lozada, auspiciada por el Banco Mundial, buscaba alcanzar algunos consensos tales como la necesidad de eliminación de la exclusión social, el combate a la extrema pobreza, la equidad, la distribución equitativa del ingreso, la no-discriminación, la formación y calificación de los recursos humanos, el incremento de la cantidad y de la calidad del empleo, la capacidad productiva y la promoción de la participación de las instituciones de la sociedad civil en la adopción de las políticas. En el Gobierno siguiente, el de Bánzer (1998-2002), el Diálogo se entrelazó con el tema del alivio de la deuda externa. En 1998, con los primeros impactos de la capitalización, Bolivia no pudo pagar su deuda externa e ingresó en la lista de los países más endeudados del mundo. En esta situación, se encontró una fórmula de solución denominada HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados). Este programa consistía en que los países más endeudados del mundo (treinta en total) tendrían una condonación de la deuda, con la condición de que este monto fuera invertido en programas sociales en cada país. El HIPC I de 1998 alivió 450 millones de dólares de la deuda boliviana, dinero que fue canalizado a través de los gobiernos municipales, y otorgó mayor progresividad a la asignación de recursos a favor de los grupos más desfavorecidos en materias como la enseñanza y la salud. El Diálogo Nacional definió una Política Nacional de Compensación para apoyar la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización, con el propósito de ordenar la transferencia de recursos obtenidos por el Gobierno nacional en forma de dotación o crédito a los municipios.

Todos estos esfuerzos dieron como resultado un nuevo cuadro de la realidad nacional, especialmente en los municipios rurales, con mayor presencia de instituciones públicas (municipales y prefecturas) con poder legal, representatividad y recursos para desarrollar sus tareas. Por su parte, aunque este nuevo marco jurídico introducía también cambios en las prefecturas departamentales, era en este ámbito de gobierno donde se han producido los menores progresos. En parte porque esos cambios fueron muy tímidos en el sentido de que abrieron de forma muy reducida las demandas de descentralización regional (en este sentido, podemos interpretar que la descentralización municipal vino a limitar las expectativas de los movimientos cívicos regionales de los años ochenta; ésta puede ser una explicación alternativa a aquélla que señala que la descentralización, en el caso boliviano, tuvo que ver con los intentos del MNR de utilizar el peso político que tenía a nivel municipal y que, sin embargo, se había ido desmoronando en la esfera política nacional, hecho que parece que no puede demostrarse con los datos que tenemos). Y, en parte, porque incluso los pocos cambios planteados no fueron aplicados en su integridad, debido a discontinuidades en el proceso de planificación nacional, departamental y local, a la baja ejecución de recursos y, principalmente, a la debilidad institucional de las prefecturas departamentales para promover el desarrollo.

En este contexto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el ámbito departamental se transforma en prioritario con el objeto de responder a las demandas de las regiones. Y en este sentido, se encuentra también condicionado por las competencias que dispongan las prefecturas para promover el desarrollo regional y articular políticas con los ámbitos locales y con el sector privado.

La realización de las primeras elecciones regionales en Bolivia en diciembre de 2005 ha significado la elección democrática de los prefectos, y se ha iniciado un proceso de legitimación de estas autoridades que debe tener consecuencias sobre el marco de relaciones intergubernamentales establecido, tanto con el Gobierno central como con las autoridades

municipales. Sin embargo, también han planteado un mapa político diferenciado del nacional, dado que el Movimiento al Socialismo (MAS, partido político del presidente recién elegido, Evo Morales) sólo ha conseguido tres prefecturas de las nueve del país (Chuquisaca, Oruro y Potosí)¹⁶ y presumiblemente complejizará el proceso de descentralización regional, ya que en al menos tres departamentos, agrupaciones ciudadanas claramente proautonomías han conseguido imponerse.

En el caso específico de *Ecuador*, el enfrentamiento regional o, mejor dicho, las tensiones entre el centro y la/s periferia/s han sido uno de los polos históricos de conflicto, en torno a los cuales se han enfrentado las diversas oligarquías regionales y nacionales. Diversos trabajos (Martz, 1972; Maiguashca, 1994; Menéndez Carrión, 1991 o Quintero y Silva, 1991, entre otros) han señalado que la base de división más importante respecto a la integración nacional ha sido tradicionalmente la territorial, al punto de convertir al país en el ejemplo de conflictos regionalistas más intensos del hemisferio (Martz, 1972: 16). Un primer enfoque ha sostenido que los agentes principales enfrentados históricamente han sido fuerzas a nivel espacial: “poder central”, “poder regional” y “poder local” (Maiguashca, 1994: 359), considerado al primero de ellos como el espacio desde donde el Estado ejercía sus funciones específicas como aparato burocrático y a los otros como sistemas de dominación social local. Quito, Guayaquil y Cuenca, los tres únicos “departamentos con privilegios”, establecidos en la primera Constitución decimonónica, han figurado tradicionalmente como espacios de poder central mientras que el resto de municipios del país han sido señalados como parte de los segundos. Desde un segundo enfoque se ha destacado la presencia de “élites políticas nacionales”, “élites regionales” y “locales” enfrentadas entre sí

16. Oruro, Chuquisaca y Potosí eligieron a prefectos del Movimiento al Socialismo; La Paz, Pando y Beni a representantes del Poder Democrático Social; y Cochabamba, Santa Cruz y Tarija pasaron a manos de agrupaciones ciudadanas, sin bien con algunos partidos políticos por detrás.

para proteger sus intereses (Maiguashca, 1994), mientras que otra línea de análisis ha empleado la noción de “sociedades regionales”, espacios en los que se han constituido “...grupos sociales específicos y redes de relaciones diferentes que los que se observan en el conjunto del país...” (Pachano, 1991, 1996; Trujillo, 1983), que cuentan con relaciones de poder y formas institucionales particulares, con identidad propia, que brindan un apoyo especial a determinadas agrupaciones políticas y que hacen que los partidos tengan una fuerte base social en determinados espacios regionales y/o provinciales. Un cuarto enfoque ha mencionado la existencia de dos polos (bipolarismo) más que de dos centros que monopolizan el poder económico del país (Quito y Guayaquil). Finalmente, otros autores (Chiriboga, 1983) se han referido a la presencia de microregiones que se articulan en torno a una ciudad eje y que cuentan con sus propios subsistemas de relaciones económicas y sociales.

Este proceso de regionalización ha tenido también amplias consecuencias a lo largo de los últimos veinte años en la vida política: no existen partidos con presencia política nacional, es decir, con una votación distribuida de manera relativamente uniforme en todas las provincias. La principal consecuencia fue el desplazamiento de los problemas regionales y locales a la esfera nacional, especialmente al Congreso; los partidos políticos se convirtieron en portavoces de grupos sociales y económicos estrictamente delimitados. Y todo ello a pesar de cierta vocación nacional de las élites políticas y de las exigencias del régimen político —especialmente en la Ley de Partidos y en la Ley Electoral— para que se conformaran partidos con esas características (Freidenberg, 2001).

El reconocimiento de esta heterogénea conformación territorial se produjo por primera vez en la Constitución ecuatoriana de 1979, vigente hasta 1998, que establecía un régimen seccional autónomo con 22 provincias y 215 cantones. Estas disposiciones constitucionales se completaron con una abundante legislación relacionada con la descentralización —como las Leyes de Régimen Municipal, Desarrollo Seccional y de Reforma a las Leyes de Régimen Municipal— y la modernización y des-

concentración administrativa –sin duda, en este ámbito, la norma jurídica más importante fue la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993). Pero sería la Constitución de 1997, la que introduciría dos disposiciones especialmente importantes. En primer lugar, la definición del Estado ecuatoriano, como “descentralizado, pluricultural y multiétnico” (art. 1º). Y, en segundo término, la disposición relativa al financiamiento de la descentralización (art. 149, inc. C.), que suponía la concesión del 15% del presupuesto del Gobierno central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país, siendo distribuido en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales. Este apartado se desarrollaría en la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales (1997)¹⁷, el Reglamento de Aplicación de dicha Ley (1997) y la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (también de 1997)¹⁸.

La Constitución ecuatoriana de 1998 añadía a la división territorial anterior las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Introducía, asimismo, el principio de subsidiariedad, listando las compe-

17. La Ley establecía los porcentajes de distribución del fondo de descentralización y el proceso gradual de aplicación de la misma: “Se iniciará a partir del 1 de julio de 1997, con el equivalente del 3% del presupuesto del Gobierno central, excepto los ingresos provenientes de créditos externos; el 7% desde enero de 1998; el 11% desde enero de 1999, y el 15% desde enero del año 2000” (Primera disposición transitoria).
18. Durante el debate de la Ley de Descentralización, se elaboraron hasta doce versiones. La imposibilidad de alcanzar un acuerdo acarrió que la ley finalmente aprobada abordara tenuemente algunas cuestiones espinosas: dejaba intacta la estructura político-administrativa del Estado; no se planteaba el tema de la tributación local; dejaba a voluntad de los organismos seccionales la transferencia de atribuciones y responsabilidades; reducía la descentralización a la transferencia de fondos, y abordaba el fenómeno de la participación social en términos formales, es decir, sin capacidad de decisión (Ojeda Segovia, 2003).

tencias propias e intransferibles del Gobierno central (defensa y seguridad nacional, política exterior y relaciones internacionales, política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo). Finalmente, establecía una nueva estructura de los Consejos Provinciales; mientras que con anterioridad se conformaban en su totalidad por votación popular, en adelante, lo harían de forma mixta; es decir, la mitad más uno sería elegido por votación popular, y los restantes designados de conformidad con la ley y los concejos municipales¹⁹. Este hecho, junto al sostenimiento de una parte de la estructura anterior de designación (la permanencia del gobernador en el ámbito provincial, del jefe político en el cantón, del teniente político en la parroquia, y del celador en la comunidad) complican sobremanera la actuación del prefecto y del Consejo Provincial. Si a este proceso le sumamos la profunda crisis económica y política por la que ha atravesado el país en los últimos años, se podrá entender las dificultades de profundización del proceso y de “balcanización” del debate. El crecimiento electoral del movimiento indígena, cauto a la hora de desarrollar el modelo descentralizador (especialmente por la preocupación de que la sierra se vea afectada por este proceso si no se desarrolla un fuerte compo-

19. En las elecciones provinciales de 2004, se eligieron 22 prefectos provinciales, 91 Consejos Provinciales, 219 alcaldes municipales, 893 consejeros municipales y 3.980 juntas parroquiales. En estos comicios, el entonces presidente, Lucio Gutiérrez, puede decirse que se “salvó por los pelos” de quedarse sin partido político que lo respaldase hasta el fin de su mandato constitucional. El Partido Sociedad Patriótica (PSP), del que fue candidato a la Presidencia en 2002, apenas “raspó” el reglamentario 5% de los votos para seguir subsistiendo y continuar inscrito como grupo político en el Tribunal Supremo Electoral (TSE), pero la amplia victoria del Partido Social Cristiano (PSC) e Izquierda Democrática (ID), ambos opositores, le estrechó a Gutiérrez mucho más el campo de acción política para el futuro. Por su parte, Noboa se cobró una “pequeña revancha” porque con su agrupación derechista “Prian” ganó 20 alcaldías. La alcaldía de Quito la siguió conservando el ex general Paco Moncayo, apoyado por una alianza entre el grupo de Izquierda Democrática y el movimiento indigenista Pachakutik, mientras en Guayaquil, triunfó el socialcristianismo.

nente redistributivo y un sistema de ahorro y captación local) y su implantación en el ámbito local, han hecho que la descentralización provincial se haya ralentizado desde finales de los años noventa.

En *Perú*, será la Constitución de 1979, vigente hasta 1993, la que plantee la descentralización del Estado. Sin embargo, la propia redacción del art. 79º sobre el Estado: “Su Gobierno es unitario, representativo y descentralizado”, obliga a entender este proceso como desconcentración administrativa, sin hacer referencia, en ningún caso, a una nueva distribución de poder político. También menciona a los concejos municipales, provinciales (180) y de distritos (más de 1.800), con determinadas competencias, especialmente las provinciales. Los alcaldes y regidores serán elegidos por votación directa en las jurisdicciones respectivas.

A nivel intermedio, se constituyen las regiones (11) “sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Constituyen unidades neoeconómicas. La descentralización se efectúa de acuerdo con el Plan Nacional de Regionalización” (art. 259). La creación de regiones es iniciativa del Poder Ejecutivo, o a solicitud de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, con el voto favorable de los Consejos Provinciales.

Se crea el Fondo de Compensación Regional –instrumento poco desarrollado hasta el momento–, distribuido equitativamente por el Poder Legislativo en la Ley de Presupuesto (población residente, desocupación o subocupación, tasa de migración y el rendimiento del impuesto a la renta). Los órganos de gobierno: la Asamblea Regional (personal elegido directamente, alcaldes provinciales e instituciones representativas de las actividades económicas y culturales); el Consejo Regional, y la Presidencia (elegida por la Asamblea). En el ámbito local, en 1984 se promulga la Ley Orgánica de Municipalidades, actualmente vigente.

El Plan Nacional de Regionalización rechazado (conflicto de intereses entre las dos posturas enfrentadas) fue finalmente aprobado en 1984 durante el Gobierno de Fernando Belaúnde Terry de Acción Popular. La Ley de Bases de Regionalización fue pospuesta hasta 1987 durante el

Gobierno de Alán García del APRA. La principal novedad era la incorporación del espacio microrregional; hasta el momento, la división espacial, que era un consenso, comprendía regiones, provincias y distritos. En 1988, se amplían las competencias sectoriales administrativas de los gobiernos regionales. Se promueven 11 leyes de región: Grau, Nor Oriental del Marañón, V.R. Haya de la Torre, San Martín, Amazonía, Caceres, Libertadores-Wari, Arequipa, Inka, José Carlos Mariátegui y Ucayali. Se dejaba en suspenso el caso de Lima y El Callao.

Y por primera vez, en noviembre de 1989, conjuntamente con las elecciones regionales, se eligieron cinco gobiernos regionales (Grau, Amazonía, Mariátegui, Arequipa y Ucayali). En 1990, en coincidencia con las presidenciales, el resto.

El autogolpe del presidente Fujimori en 1992 pondrá punto y final a este proceso, al clausurarse los gobiernos regionales y crearse, en cada región, los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), cuyas autoridades eran nombradas por el Ejecutivo. En los meses previos, se había recrudecido la polémica entre los presidentes regionales y el presidente Fujimori.

De este modo, la Constitución de 1993 vuelve a resolver el tema de la descentralización como una forma de ejercicio de gobierno, es decir, como una forma de administrar los asuntos públicos, no tanto como una forma de Estado. El territorio se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos (en cuyas circunscripciones se ejerce el Gobierno unitario de manera desconcentrada y descentralizada).

La Ley Marco de Descentralización de 1995 refuerza la centralización, limitándose a crear otro régimen de transición que suponía la departamentalización de las regiones y la designación por el Ministerio de la Presidencia de 23 CTAR, con sedes en las capitales departamentales.

En este modelo, los gobiernos regionales prácticamente desaparecen y el debilitamiento de los municipios –tanto a nivel de rentas como de competencias– es muy importante. La inversión social se realiza de forma clientelar a través de organismos dependientes del Gobierno central

–Ministerio de la Presidencia: Foncodes, Pronamach, Pronaa, Cofopri, y un largo etcétera. Por su parte, la red política de las prefecturas y los gobernadores designados, actúan como delegados del Ministerio del Interior²⁰.

El triunfo electoral de Alejandro Toledo (por Perú Posible) en las elecciones presidenciales de 2001 introdujo también cambios en el proceso de descentralización. La Ley Orgánica de Bases de la Descentralización fue aprobada el 26 de junio del 2002 y contempla cuatro aspectos fundamentales: las competencias de los gobiernos regionales –que intentan reordenar la transferencia de servicios y competencias–; las etapas del proceso –en cinco fases–; los recursos para su viabilidad –tema complejo porque no se prevé un incremento del gasto–; y la creación del Consejo Nacional de Descentralización como institución rectoral del proceso.

Las elecciones regionales y municipales se celebraron en noviembre de 2002. Por primera vez, se elegían autoridades regionales con voto universal y directo en 24 departamentos y una provincia constitucional; y autoridades municipales, en 194 provincias y 1.634 distritos. El APRA consiguió una victoria en las elecciones regionales (aunque al no competir por Lima, su porcentaje se redujo al 16,5%). Los independientes obtuvieron el 23,9% de los votos, y Unidad Nacional de Lourdes Flores el 18,5% (Luis Castañeda había obtenido Lima con el 40,2% de los votos). En las elecciones municipales, triunfaron los independientes, aunque se produjo una gran dispersión del voto (menos del 30%). El partido del Gobierno, Perú Posible, obtuvo el 12%, mientras que Acción Popular de Valentín Paniagua el 4%.

20. En 1996 (según fuentes del Instituto de Estadísticas e Informática), en Lima vivía el 31% de la población peruana, concentrando el 55% del PIB, el 75% del PIB industrial, el 80% de la inversión privada, el 85% de los establecimientos industriales y el 90% de los servicios (comerciales, crediticios y financieros), el 85% de la generación de impuestos, el 96% de la recaudación fiscal y el 50% de la capacidad de consumo de todo Perú.

A pesar de la timidez del proceso descentralizador en los ochenta (explicada en parte por las dificultades económicas por las que atravesó el Gobierno de Alan García) y del parón que supuso la década de los noventa (con la regresión hipercentralista de la etapa fujimorista), los ciudadanos peruanos evalúan positivamente los pasos dados. Si tomamos en consideración los resultados de la encuesta de opinión del Instituto de Estudios Peruanos de septiembre de 2001 existe una clara adhesión al discurso descentralista. La descentralización es vista como una reforma indispensable para mejorar el nivel de bienestar y cerca de la mitad de la población peruana asocia la descentralización con el acceso a recursos; el resto, con el desarrollo de mecanismos de representación política. Dado que existe una gran confusión sobre cómo debe llevarse a cabo la descentralización y qué cabe esperar de ella, la mayoría de la población encuestada apuesta por lo menos definido (regionalización). Por el contrario, existe una escasa confianza en que las instituciones locales puedan asumir nuevas responsabilidades, desconfianza también hacia los líderes locales conocidos, aunque esto no signifique que el conocimiento de los líderes regionales haya aumentado en los últimos tiempos.

A modo de conclusión: los retos de los procesos de descentralización en los países andinos

Para hacer un buen diagnóstico de la situación, conviene abordar en primer lugar el problema del éxito o fracaso del proceso: así, para el BM o el BID, la mínima prueba para una descentralización exitosa es la mejora en la provisión de servicios. En América Latina se han producido, en este sentido, buenos ejemplos de gestión óptima en la provisión de servicios en el ámbito subnacional así como de coordinación intergubernamental. Sin embargo, se han descuidado otros aspectos como los desequilibrios fiscales, el aumento de la desigualdad en la distribución de los recursos, el incremento de la presión fiscal, la resistencia por parte de los interesados o el endeudamiento excesivo de los gobiernos subnacionales. Recién se están poniendo en práctica estándares uniformes de contabilidad, presupuesto y reportes relacionados, junto con leyes de responsabilidad fiscal, gobierno electrónico y sistemas de gestión financiera integrados.

En este sentido, el Banco ha venido planteando sus esfuerzos en los procesos de descentralización estatal como medio para fortalecer la democracia, mejorar la transparencia y buscar ganancias en la eficiencia y en la competitividad. Ha sido extremadamente cauteloso en apoyar la sostenibilidad fiscal durante la transición de la gestión pública centralizada a otra descentralizada. Para el BM, la descentralización es un proceso, de medio a largo plazo, que requiere reformas constitucionales y legales, incluyendo diversos ministerios, involucra a un buen número de partes interesadas e implica ajustes a nivel central o federal así como un fortalecimiento de la capacidad de gobernabilidad del ámbito subnacional.

La descentralización está fuertemente asociada con los procesos de modernización y reforma del Estado, en general, y del sector público, en concreto (precipita o hace más evidente la necesidad de esta reforma). También es bueno (pero con riesgo) como punto de partida para la modernización del sector público.

El mayor déficit viene de la fragilidad de la capacidad política de los gobiernos regionales o subnacionales que no han demostrado su capacidad ni su voluntad de emprender esfuerzos adicionales en materia de impuestos y tasas. Por ello, las reformas de tercera generación deberán forzosamente ajustar el Gobierno central así como desarrollar la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. Asimismo habrá que ajustar el ritmo de la descentralización a las desiguales capacidades de los gobiernos subnacionales. El principio de subsidiariedad probablemente requiera que los gobiernos nacionales o regionales cumplan con un papel más importante durante la transición al Estado descentralizado. De esta forma, se prevé que el movimiento descentralizador avance hacia temas de Administración Pública como calidad del gasto público, mejora de la transparencia contable y de información financiera, así como una mejor utilización de los sistemas integrados de gestión financiera y de e-gobierno.

La descentralización debe constituir un eje prioritario de la reforma del Estado en los países andinos porque aún aspectos políticos (de legitimidad de los sistemas y de los actores y sujetos políticos y sociales), sociales (tiene una incidencia trascendental en la prestación de servicios como la educación y la salud) y económicos (afecta a las políticas distributivas y redistributivas de estos estados).

Convendría, por tanto, hacer un proceso de evaluación de las políticas encaminadas a la descentralización en estos países así como las áreas de intersección entre los distintos ámbitos y las diferentes políticas implementadas; redefinir la noción de éxito (o índices de profundización) manejada por los organismos multilaterales en relación a la descentralización. En este sentido, no se ha abordado en el trabajo la gran influencia que organismos internacionales han tenido en países como Bolivia y Ecuador.

La descentralización necesita de una fuerte conducción política, lo que significa aumentar las capacidades políticas especialmente de los gobiernos subnacionales (regionales, departamentales, provinciales o locales).

No existe un modelo único para todos los países, sino que habrá que definir las líneas prioritarias de intervención en función de las condiciones, tanto del estado de la política en sus casi veinte años de implanta-

ción, como de gobernabilidad política, económica y social, así como de la interrelación de otros elementos identitarios y culturales (existencia o no de una pluralidad de identidades).

De forma clara, todos los actores involucrados en el proceso son conscientes de la importancia de agregar la descentralización a los ámbitos prioritarios de las agendas políticas. Quiero insistir en la idea de que descentralizar significa, a fin de cuentas, una redefinición del poder en el interior del Estado nacional, lo que ha afectado, afecta y afectará a la distribución política de estos estados y a la generación de nuevos equilibrios políticos subnacionales (especialmente en aquellos casos, como el de los tres países analizados, en donde los partidos políticos tradicionales se encuentran fuertemente desgastados, cuestionados o deslegitimados). En este sentido, se debe alentar la idea de que la descentralización, así como otros ámbitos de los procesos de reforma de estos estados, deben responder a una profunda sintonía a nivel nacional (definición de unos objetivos a medio y largo plazo consensuados entre los actores estratégicos).

Desde el principio, la profundización del proceso ha dependido de la capacidad de financiación de la transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales. Esto ha significado la implantación de diversos modelos de descentralización fiscal, pero en este ámbito particular queda mucho camino por recorrer.

Otro aspecto, sin duda importante, es aumentar la capacidad de coordinación y cooperación tanto en sentido vertical (con el Estado nacional) como en sentido horizontal (con las otras unidades descentralizadas). Conviene hacer un gran esfuerzo para generar instituciones capaces de garantizar tanto la prestación de los servicios en todas las localidades, como de fortalecer los mecanismos de coordinación (especialmente, político-administrativa) para evitar solapamientos, insolidaridad, desigualdad e ineficacia. Si bien es cierto que en algunos de estos países se ha reconocido, incluso constitucionalmente, la posibilidad de establecer mancomunidades, o agrupaciones de municipios para la prestación de servicios; éste es un punto que necesitará de mayor fortalecimiento en el futuro.

La gobernabilidad depende de la capacidad política; por esta razón, es tan importante fortalecer aquellas unidades de gobierno que permitan aumentar la legitimidad, la transparencia y la coordinación. Es aquí donde cobran nueva fuerza los niveles intermedios de gobierno o mesogobiernos. Sin embargo, este debate debe ser paralelo al de establecimiento de mecanismos de cooperación horizontal y vertical entre los distintos gobiernos y administraciones, así como generar instituciones de coordinación vertical y mecanismos de coordinación social.

La inestabilidad política que estos tres países sufrieron a finales de los años noventa y comienzos de la década siguiente, aumentó considerablemente la vulnerabilidad del proceso descentralizador, porque no apagó las “brasas descentralizadoras”, especialmente en los niveles departamentales, provinciales o regionales. Es previsible que los próximos años sean decisivos en la concreción de competencias y recursos hacia estas unidades de gobierno y administración subnacional.

Referencias bibliográficas

- ADRIANZÉN, A. "La descentralización en el Perú". En: F. Carrión (ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, OEA y Parlamento Andino, 2003.
- ALBURQUERQUE, F. "Desarrollo económico local y descentralización". *Revista de la CEPAL*. No. 82 (2004). Santiago de Chile.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean* 1º SOC-124 (2001). Washington.
- BANCO MUNDIAL. *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*. Washington, 1997.
- *Más allá del centro: La Descentralización del Estado*. Washington, 1999.
- BARRERA, A. (coord.) *Ecuador: un modelo para (des)armar*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local, 1999.
- BOISIER, S. "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los noventa". *Revista Interamericana de Planificación* (1997).
- CÁRDENAS, V.H. "El rescate de viejos postulados". En: *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1997.
- CARMAGNANI, M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos, México / Brasil / Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CARRIÓN, F. "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada". En: Carrión, F. (ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, OEA y Parlamento Andino, 2003.
- CHIRIBOGA, M. "Región y participación política". *Ecuador Debate*. No. 3 (1983). Quito.
- DAMMERT, M. *La Descentralización en el Perú a inicios del S. XXI. De la Reforma Institucional al Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: ILPES, 2003.
- FREIDENBERG, F. y ALCÁNTARA, M. "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy*. No. 27 (2001). Salamanca.

- IEP. "La opinión de los peruanos y peruanas sobre la descentralización, Una mirada a los resultados de la encuesta de opinión". *Documento de trabajo*. No. 116 (2002). Lima
- ILPES. "La cuestión regional y local en América Latina". *Serie de Gestión Pública*. No. 44 (2003). Santiago de Chile: CEPAL.
- LATHROP, G. *Evaluación de estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*. Costa Rica: FLACSO, 2004.
- MAIGUASHCA, J. (ed.) *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*. Quito: FLACSO-CERLAC, 1994.
- MARTZ, J.D. *Ecuador: Conflicting Political Culture and the Quest for Progress*. Boston: Allyn and Bacon, 1972.
- MAYORGA, R.A. "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia". En: Lanzaro, Jorge (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- MENÉNDEZ CARRIÓN, A. "Región y elecciones en el Ecuador, 1952-1988: elementos para el debate". En: Quintero, R. (ed.) *La Cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1991.
- MOURA, S. "Innovaciones en la gestión de desarrollo local: la experiencia de Porto Alegre". *Revista América Latina Hoy*. No. 24 (2000). Salamanca.
- OJEDA SEGOVIA, L. "Balance comparativo de la descentralización". En: Carrión, F. (ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, OEA y Parlamento Andino, 2003.
- ORIOL PRATS, J. "¿Superando la Administración patrimonial? Sistema administrativo y sistema regulador en Bolivia". En: Prats, J. (dir.) *Perfiles nacionales de gobernabilidad. República de Bolivia*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2004.
- PACHANO, S. *Democracia sin sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996.
- *Los diputados, una élite política*. Quito: Corporación Ed. Nacional, 1991.
- QUINTERO, R. y SILVA, E. "Región y representación política en el Ecuador contemporáneo (1939-1959)". En: Quintero, R. (ed.) *La Cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1991.

- REGALSKY, P. "Territorios e interculturalidad: Ley de Participación Popular y Jurisdicciones Indígenas". En: Castro, M. (ed.) *Los desafíos de la interculturalidad; identidad, política y derecho*. Santiago de Chile: Universidad de Chile-LOM, 2004.
- TAVARES DE ALMEIDA, M.H. "Federalismos y políticas sociales". *Serie de Políticas Sociales de la CEPAL* (1995). Santiago de Chile.
- TRUJILLO, J. "La cuestión regional en el Ecuador". *Ecuador Debate*. No. 3 (1982). Quito.

